DOI: 10.46340/eppd.2021.8.5.9

Ruslan Khvan

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5053-6343>

Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

BLOCK COMPONENTS OF STATE MUNICIPAL LEGAL POLICY IN UKRAINE: TO THE DEFINITION OF THEORETICAL FUNDAMENTALS

Руслан Хван

Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ

БЛОКОВІ СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД

The article examines the theoretical approaches to determining the bloc components of the state municipal legal policy in Ukraine, which is absent, despite the beginning of municipal reform in the state. It is established that in the conditions of development of socio-political and economic bases of the Ukrainian state, especially in the context of carrying out and realization of instructions of constitutional reform in the state which organic part is administrative-legal and municipal-legal reform, the development and existence of the state municipal legal policy has no alternatives and is one of the most important activities of the state. It is noted that the state municipal legal policy, which can be defined as an independent and relatively autonomous direction of state legal policy, can be assessed as a multifaceted, multilevel, systemic, complex phenomenon that combines conceptual-ideological, ontological-axiological, organizational, normative, technological-functional, resource, connotative, narrative and other parameters of the state's assessment of the objectification of the need to municipalize public and state life. It is proved that an important factor in the formation of a clear, unambiguous and transparent state municipal legal policy is its formalization through the creation of a system of planning documents and the formation of organizational and regulatory units. It is argued that the proposed organizational and regulatory blocks of state municipal legal policy are formed based on its optimization and proper implementation and taking into account the relevant methodological approaches, in particular: a) on the basis of subject-object approach to understanding the relevant state municipal legal policy; b) on the basis of a subjective approach to its understanding and implementation; c) with priority given to the fundamental approaches to the functions of local self-government, which are transformed into the powers of its relevant bodies; d) basing the necessary blocks on the recognition of the territorial community as the primary subject of local self-government, around the tasks of ensuring the stable existence and functioning of which revolves all the activities of public authorities, including local governments; d') with a predominant emphasis on ensuring the constitutional rights and freedoms of the resident, which acts as the primary-target and fundamentally-beneficial elemental subject of the state, society, territorial community as a local society; e) based on the understanding of the need to ensure the implementation of local self-government bodies of their own public authority in order to realize the interests of the territorial community; f) based on the objective need to establish a system of relations between different levels of public authority in the state, ie the relationship between public authorities and public self-government (municipal) authorities in order to accumulate their efforts to municipalize public and state life.

Keywords: state legal policy, state municipal legal policy, planning, process of development of the state municipal legal policy, structure (block components) of the state municipal legal policy.

Постановка проблеми. Становлення та розвиток муніципальної правової політики в Українській незалежній та демократичній державі, пов'язаний з досягненням стратегічної мети – побудовою системи місцевого самоврядування (далі – МСВ) європейського зразку.

Отже, в умовах розбудови соціально-політичних та економічних засад Української держави, особливо в контексті проведення і реалізації настанов конституційної реформи в державі, органічною частиною якої виступає адміністративно-правова та муніципально-правова реформа, – розробка та існування державної муніципальної правової політики виступає одним з найважливіших напрямків діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Початок профільних досліджень щодо феноменології місцевого самоврядування збігся з набуттям Україною державної незалежності, законодавчою, а потім і конституційною легалізацією в суверенній державі інституту локальної демократії та формуванням національної наукової школи муніципального права, представники якої – М.О. Баймуратов, І.П. Бутко, М.І. Корнієнко, М.П. Орзих, І.М. Пахомов, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, В.Ф. Сиренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін. заклали підвалини для доктринального обґрунтування щодо необхідності розробки та прийняття в державі муніципальної правової політики. Подальші дослідження в цій сфері проводились в наукових роботах Б.П. Андрусюка, О.В. Батанова, А.С. Бурлаки, І.А. Галіахметова, К.В. Головка, І.А. Грицяка, В.П. Гробової, І.В. Дробуш, В.М. Кампа, А.А. Коваленка, Т.А. Костецької, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, В.М. Оніщука, О.С. Орловського, О.В. Приєшкіної, Н.І. Рудої, Т.С. Смирнові, А.Ф. Ткачука та ін.

Разом із тим, проблематика розробки та втілення державної муніципальної правової політики в Україні, в тому числі й питання її блоковості щодо підвищення ефективності її втілення в життя, залишається розробленою недостатньо, враховуючи на хаотичний та перманентний характер муніципального реформування, що почався практично з моменту набуття Україною державної незалежності в 1991 році та на фактичний стан гальмування муніципального реформування в наш час, включаючи екстраординарні умови функціонування державності (епідемія COVID-19) та політичні інтереси правлячої еліти в державі, яку лякають активні процеси самоорганізації та самоідентифікації населення.

Тому, *метою даної статті* виступає дослідження процесів становлення блокових складових частин державної муніципальної правової політики в Україні з метою її актуалізації, реалізації та вдосконалення демократичної правової державності.

Виклад основного матеріалу. Розробка та існування державної муніципальної правової політики виступає однією з найважливіших частин державної правової політики, особливо в період соціальних реновацій, реалізації настанов муніципальної реформи, що мають за мету вдосконалення феноменології демократичної правової державності. Разом з тим, державна муніципальна правова політика може буди ідентифікована як самостійний та відносно автономний напрям державної правової політики, бо саме вона може бути визначеною:

а) нагальною об'єктивною проблемою для юридичної сфери самоорганізації населення, що хоча і виступає об'єктом конституційно-правового регулювання та легалізації, все ж здійснюється переважно в сфері МСВ в умовах існування та функціонування територіальних громад (далі – ТГ), що виступають єдиною природною історично-обумовленою, реально існуючою, аксіологічно обтяжливою, праксеологічно перевіреною територіальною людською спільнотою, в межах якої людина здійснює свій життєвий цикл (екзистенційна ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

б) інструментально-методологічним та організаційно-нормативним засобом завдяки якому може здійснюватися пошук оптимальних моделей локальної демократії для остаточного вибору національної моделі МСВ, а також для активізації та цілепокладання напрямів трансформації і розвитку муніципально-правової реальності з огляду на високі міжнародно-правові стандарти МСВ, які сповідуються Українською державою на основі її міжнародно-правових зобов'язань, що витікають з підписаних нею міжнародно-правових договорів (сегрегативно-облігаторна ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

в) як соціальний феномен, що створює, передбачає, скеровує профільну діяльність уповноважених державою органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства на формування передумов та розробку напрямів розвитку муніципалізації суспільного життя (перспективно-діяльнісна ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

г) як найважливіший елемент державної системи визнання, утвердження, легалізації, охорони, захисту, гарантування прав і свобод людини, інтенції щодо яких, формування життєвих устремлінь, потреб, інтересів, атитюдів, габітусів відносно яких, практична реалізації яких здійснюється на локальному рівні соціуму в межах ТГ та в умовах МСВ (локально-гуманістична ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

г') як суттєвий елемент демократизації суспільства в контекстуалізації практичного втілення принципів демократизму і соціальної справедливості, що виступають не тільки основоположними засадами муніципалізму, а й забезпечують стабільне функціонування всієї політичної системи держави у правовому полі, виступають первинним етапом у формуванні громадянського суспільства та його інституційної системи, орієнтованих на затвердження соціальної справедливості та побудову демократичної правової держави (основоположно-засаднича ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

д) як інструментально-організаційний, методологічно-технологічний та публічно-правовий важелі в затвердженні в державі феноменології муніципалізму, – як нового і відносно самостійного рівня публічної влади, скерованого на виявлення, врахування, охорону, захист, реалізацію, гарантування такої реалізації специфічних інтересів індивідуальної, індивідуально-групової, індивідуально-колективної природи та властивості, що продукують ТГ та їх жителі-члени таких громад, з метою формування належних умов для здійснення ними свого життєвого циклу (телеологічна ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

е) як універсальний соціальний регулятор, що в межах перманентної муніципалізації суспільних відносин органічно і оптимально забезпечує консенсус між членами локального суспільства, ними та органами публічної самоврядної (муніципальної) влади, публічною державною владою та громадськістю, інституціями громадянського суспільства, в тому числі створюваними ними неурядовими організаціями (стабілізуючо-паритета ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

є) як важлива ознака готовності соціуму і держави до модернізаційних процесів, що відбуваються в соціальному просторі, функціонування в умовах формування та дії глобалізаційних тенденцій, що супроводжуються корінними змінами ідеологічного підґрунтя держави в сторону посиленої демократизації та ідеології міждержавної інтеграції, трансформацією феноменології державного суверенітету в бік його обмеження на користь міжнародних інтеграційних структур, переходом до новітньої моделі розвитку державності в контексті її антропоцентричності та захисту прав і свобод людини (трансформаційна ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

ж) як важлива організаційно-методична, аксіологічно-методологічна, праксеологічно-функціональна, перспективно-нормативна, системна і комплексна стратегічна макронастанова заходів держави, її уповноважених органів публічної влади та посадових осіб, інституцій громадянського суспільства, міжнародних інституцій, – щодо організації, формування, здійснення цілеспрямованої управлінської діяльності в сфері муніципалізації суспільного і державного життя з метою розвитку інституту МСВ в інтересах територіальних людських спільнот та їх членів – жителів відповідної території держави (управлінська ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

з) як новелістичний фактор в становленні і розвитку державної правової політики, що формується в умовах правової глобалізації в умовах трансформації суспільства з якісно новими ідеологічними та організаційно-цільовими пріоритетами, про які не знала тоталітарна та пострадянська державність, – що об'єктивно вимагає не тільки нового для сучасної юриспруденції підходу, який забезпечував би комплексне становлення, розвиток, вдосконалення, в тому числі й дослідження тактики і стратегії правової політики держави відносно становлення муніципально-правової реальності, але й принципів, цілей і функцій такої політики, що виникли та виникають на основі вже наявних напрацювань у теорії держави і права, конституційному праві, муніципальному праві та ціннісних теорій, концептів, концепцій і методик інших суспільних і природничих наук (новелістична ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

и) як вагомий фактор в реалізації зовнішньополітичної стратегії Української держави, формування її належної міжнародної правосуб'єктності на міжнародній арені, – в відносно новій у темпоральному, та якісно новій у змістовному розуміннях сфері діяльності міжнародного співтовариства держав на його універсальному та регіональному рівнях, на рівні двосторонніх міждержавних відносин, – щодо організації міжнародного співробітництва в сфері становлення

і розвитку в державах-членах міжнародної спільноти інституту локальної демократії та активізації процесів муніципалізації соціального життя, як найважливішої сфери міждержавної взаємодії на міжнародній арені щодо реалізації прав і свобод людини, посилення тенденцій демократизації соціуму і держави (міжнародно-правова ознака державної муніципальної правової політики. – Авт.);

й) як сфера сприйняття характерологічних ознак формування європейської державної муніципальної політики на трьох рівнях: 1) концептуально-методологічному – через розвиток інституційно-мотиваційних засад місцевої демократії, удосконалення адміністративно-територіального устрою держави в контексті муніципальної реформи, безпосередня локалізація муніципального управління територією існування та функціонування ТГ і одночасно регіоналізація публічного управління (стратегічно-діяльнісний рівень. – Авт.); 2) ідейному – через дотримання етичних правил поведінки, гуманізацію публічно-управлінської системи (ідеологічно-свідомий рівень. – Авт.); 3) менеджерсько-управлінському – через управління змінами, реалізацію програмно-цільового, інструментального та інших методів управління, які реалізуються в європейських країнах за стандартами ISO-9001:2000¹ (управлінсько-стандартизований рівень державної муніципальної правової політики. – Авт.);

і) як інструмент формування деонтичної модальності щодо становлення, розвитку та вдосконалення процесів самоорганізації населення, використання ним механізмів та форм безпосередньої демократії з метою реалізації системи індивідуальних, групових та колективних інтересів жителів-членів ТГ за допомогою відповідної суб'єктно-спрямованої та мотиваційно-парадигмальної діяльності органів місцевого самоврядування, що виступають від їх імені та діють в їх інтересах (модальний рівень державної муніципальної правової політики. – Авт.).

Виходячи з наведених рівнів формування європейської державної муніципальної політики, треба зазначити, що державну муніципальну правову політику треба розуміти як:

А) відповідну управлінську парадигму, – в межах якої уповноважені органи держави будуть здійснювати відповідні заходи з муніципалізації суспільного і державного життя;

Б) відповідну ідеологічну парадигму, – в межах якої здійснюються складні процеси, що пов'язані зі становленням у суспільстві муніципальної ідеології, що базується на муніципальній правосвідомості населення та трансформується за допомогою держави в муніципальну свідомість, включаючи і муніципальну правосвідомість через державне нормотворення;

В) відповідну поведінково-діялісну (праксеологічну) парадигму уповноважених органів держави, її публічної влади, включаючи і публічну самоврядну (муніципальну) влади, з реалізації законодавчо-нормативних та ідеологічних настанов муніципалізму, який стає офіційним, легальним, суттєвим, повсякденним напрямом державної діяльності через формування перспективних телеологічних домінант муніципалізації всіх важливих сфер суспільного і державного життя у відповідному напрямку державної правової політики – державній муніципальній політики, та який об'єктивно потребує організаційно-правового та управлінського супроводження та забезпечення з боку держави, її уповноважених органів публічної влади та їх посадових осіб.

Разом з тим, як нам вдається, в наведених рівнях формування європейської державної муніципальної політики, що є відображенням доктринальної позиції відповідної групи дослідників, є відсутньою дуже важлива позиція, яка повинна надати не тільки суттєвого змісту такої діяльності, а й сприяти її реалізації через формалізацію наведених управлінських, ідеологічних та праксеологічних настанов (парадигм). Саме таку формалізуючу та перспективну роль і призвана відігравати державна муніципальна правова політика.

Отже, можна констатувати, що саме така правова політика в своїй онтологічній основі володіє ознаками перспективного і стратегічного муніципального планування. Під плануванням треба розуміти загальну феноменологію відносно заздалегідь визначеного порядку дій, які потрібні для досягнення поставленої мети². Звідси можна стверджувати про виникнення процесуально-діяльнісного ланцюжка «мета (стратегічна телеологічна домінанта) – необхідні дії для її досягнення (визначення телеологічних домінант) – порядок таких дій в їх пріоритетному досяганні для більш ефективного загального результату – реалізація зазначених дій (телеологічних домінант) –

¹ Попович, В. В. (2014). Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Івано-Франківськ: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, 9.

² Вікіпедія (2021). *Планування* <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Планування>> (2021, серпень, 31).

досягнення мети». Конструктивність формування такого процесуально-діяльнісного ланцюжка підкреслюється додатковою характеристикою процесу планування – це оптимальний розподіл ресурсів для досягнення поставленої мети¹.

На більш високому рівні узагальнення – системному, представники управлінської науки розуміють під плануванням – прогнозування (визначення) параметрів керуемого процесу (або результатів його діяльності) на основі зіставлення інформації про потреби зовнішньої середовища в результатах діяльності цього об'єкта і його можливостей з урахуванням розвитку самого об'єкта, що скероване на досягнення поставленої перед системою мети². Отже, можна констатувати, що, перше, потреби в розробці, формуванні та легалізації державної муніципальної політики присутні, бо вони об'єктивовані потребами формування демократичної правової державності та відповідним запитом з боку суспільства в контексті демократичних перетворень; по-друге, на жаль параметри такого планування в сфері розробки державної муніципальної політики, що є результатом «побоювання» з боку політичних еліт відносно феномену МСВ, не визначено до цих пір, що і проявляється у постійній варіабельності централістських тенденцій в діяльності уповноважених органів держави, появі великої кількості проєктів щодо муніципального будівництва, муніципального реформування тощо – але, у підсумку, – відсутності єдиного формалізованого акту планового характеру з муніципального реформування, що закріплює чіткі, послідовні, обґрунтовані, оптимальні кроки політики держави щодо його реалізації; по-третє, одним з «каменів спотикання» виступає відсутність національної моделі МСВ, результатом чого є відсутність реальної можливості планувати її становлення, розвиток і вдосконалення.

У етимологічному значенні термін «план» походить від латинського слова *planum* – площа, рівне місце. В історичній ретроспективі спочатку цей термін використовувався на позначення креслення, що характеризує певну ділянку в масштабі площини. Потім його стали застосовувати для опису завдань, реалізація яких передбачає систему взаємозв'язаних дій, показників та розрахунків.

Звідси, можна навести доктринальні позиції класиків управлінської науки, що підкреслюють особливе, стратегічне бачення та управлінське значення феноменології планування. Так, наприклад, англійський дослідник М. Болан, визначаючи перспективний потенціал планування зазначав, що «Планувати – думати про майбутнє»; американський дослідник Л. Соєр, акцентуючи увагу на праксеологічному потенціалі цього феномену вказував, що «Планування – це дії, що наведені задля їх здійснення»; американський економіст Е. Денісон, визначаючи технологічний потенціал планування відмічав, що «Майже будь-яку роботу, щоб її взагалі зробити, треба спланувати, принаймні неформально, на кілька хвилин наперед». А основоположник менеджменту, французький інженер А. Файоль, ще в 1916 році зазначав, – «навіть якщо передбачення і не є всім менеджментом, воно складає його важливу частину... Планування – процес визначення цілей та прийняття рішень щодо шляхів їх досягнення»³. Тобто, йдеться про те, що планування є невід'ємною, іманентною частиною управлінського процесу.

Своєю чергою, якщо ж проаналізувати сам процес управління, то термін «керування», який його повністю відображає, визначає «дивитись вперед» – як певне уявлення про планування в світі.

Стратегічну важливість феноменології планування в розробці державної муніципальної політики підкреслює змістовне навантаження планування, процес якого полягає у пошуку відповідей на ключові питання:

– який стан напрямку державної діяльності у даний момент – теперішній стан? (критерій визначення *status quo*. – Авт.);

– чого держава прагне досягти через цей напрямок своєї діяльності – куди вона прямує та який соціально-політичний ефект розраховує отримати? (критерій визначення реалізації стратегічної телеологічної домінанти. – Авт.);

– як державі потрапити звідти, де вона є, туди, куди вона прагне? (критерій визначення технологічного забезпечення досягнення реалізації стратегічної телеологічної домінанти. – Авт.).

В процесі розробки державної муніципальної правової політики важливу інституційно-визначальну роль відіграють функції планування, бо саме воно виступає первісною з-поміж решти

¹ Вікіпедія (2021). *Планування* <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Планування>> (2021, серпень, 31).

² Карлоф, Б. (2011). *Деловая стратегия: концепция, содержание, символы*. Москва: Экономика, 46.

³ Эдоус, М., Стэнфорд, Р. (1997). *Методы принятия решений*. Москва: ЮНИТИ, 223.

функцій управління, оскільки прийняті в процесі його реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій керування.

Отже, до функцій планування відносяться:

– *встановлення мети* – це одна з початкових стадій планування, яке розпочинається із розробки загальних (стратегічних) цілей, далі визначаються конкретні (тактичні), деталізовані цілі на заданий період (формування дерева цілей), визначаються шляхи та засоби їх досягнення (включаючи не тільки організаційні, нормативні, а й паранормативні та метанормативні засоби), і нарешті, здійснюється контроль за досягненням поставлених цілей. При цьому треба мати на увазі, що планування (в нашому випадку, державної муніципальної правової політики), передбачаючи майбутнє, завжди ґрунтується на визначених гіпотезах стану оточуючого середовища;

– *прогнозування* – в управлінському циклі воно передує плануванню і його завдання полягає в науковому передбаченні розвитку феномену (явища, події, предмету, об'єкту тощо), розвиток якого піддається плануванню, а також у пошуку рішень, які забезпечать розвиток цього феномену (в нашому розумінні, державної муніципальної правової політики) та його частин в оптимальному режимі;

– *модельовання* – пов'язане зі створенням майбутньої моделі феномену, яку необхідно створити та на досягнення якої треба зосередити організаційні та інші ресурсні можливості системи з метою формування державної муніципальної правової політики;

– *програмування* – міститься у розробці та формулюванні відповідних заходів організаційної, нормативної та іншої ресурсної можливості, а потім і у їх відповідній формалізації з визначенням строків їх виконання та номенології виконавців, – реалізація яких буде сприяти досягненню тактичних телеологічно-організаційних або тактично-нормативних домінант, а у підсумку й стратегічної мети щодо функціонування відповідного феномену (явища, події, предмету, об'єкту тощо) в правовому просторі держави;

– наведені функції доповнюються *організацією* – телеологічно спрямованою діяльністю, що скерована на створення та розвиток структури необхідної системи, включаючи регламентацію окремих елементів процесу управління, яка залежно від об'єкту, поділяється на організацію досягнення цілей, організацію праці в цьому напрямку і організацію управління наведеними сферами.

В процесі розробки та формалізації державної муніципальної правової політики вкрай важливим є формулювання завдань з *координування* виконання тактичних заходів, що є забезпеченням необхідної узгодженості дій між різними уповноваженими суб'єктами, що задіяні в реалізації такої політики, – тобто координація їх дій відповідно до плану.

Своєю чергою, в процесі планування існує й функція *регулювання*, яка полягає в ефективному регулюванні та забезпеченні реалізації відповідних окремих настанов державної муніципальної правової політики, або в системі реалізації процесів загальної державної правової політики в межах всієї держави. Якщо процес прийняття рішень відбувається без систематичної підготовки, то мають місце інтуїтивні імпровізовані рішення. Такі рішення, як правило, приймаються за умов нестачі інформації і безпосередньо перед їхньою реалізацією, – але вони володіють високим рівнем ймовірності виконання та низькою результативністю. Саме тому сутність регулювання за даним підходом полягає в розробці прийнятого рішення в деталях і наданні розпоряджень щодо його виконання. Тому регулювання вважається частиною процесу планування¹. В рамках дослідження формування настанов державної муніципальної правової політики, що нами проводиться, таке регулювання зазвичай використовується вже в процесі оперативного виконання тактичних завдань загального плану заходів та не впливає на загальний процес планування профільної політики.

З метою оптимізації процесу планування, вважаємо необхідним, звернути увагу на функцію *укрупнення (групування) телеологічних домінант та задач* в процесі розробки державної муніципальної правової політики, що дасть змогу сформувати організаційно-нормативні блоки такої політики, реалізація яких може призвести до появи конкретного соціального ефекту через формування відповідних телеологічних домінант, акумулювання зусиль суб'єктів такої політики на їх реалізацію, що призведе, по-перше, до формування кола найактуальніших цілей такої політики; по-друге, до підвищення та вдосконалення управлінської ефективності в муніципально-правовій сфері; по-третє, до скорішого залучення до вирішення кола найактуальніших проблем необхідних

¹ Литвак, Б. Г. (1998). *Управленческие решения*. Москва: Тандем; Экмос, 75.

сил і засобів; по-четверте, дасть змогу оперативно і оптимально розпоряджатися наявними організаційними, нормативними, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами з метою реалізації стратегічно-тактичних настанов такої політики.

Крім того, використання блоковості у плануванні профільної політики буде наряду сприяти позитивній реалізації функцій *обліку* і *контролю* за виконанням її настанов. Так, облік блоків відповідних заходів, що складають державну муніципальну правову політику може стати реальною базою для подальшого планування та аналізу діяльності уповноважених органів та суб'єктів з метою контролю та підвищення ефективності виконання її настанов, в тому числі і за рахунок виявлення резервів. А роль контролю як функції управління буде полягати в тому, що він стане ефективним засобом здійснення зворотного зв'язку в системі управління, бо головним його сенсом виступатиме створення гарантій виконання планових рішень (заходів).

Отже, сутність такого планування, як функції керування процесами становлення, розвитку та реалізації державної муніципальної правової політики, полягає в обґрунтуванні цілей (телеологічних доміант тактичного та стратегічного рівнів) та шляхів їх досягнення (через проведення організаційної, нормотворчої, кадрової та іншої роботи, що має ресурсе забезпечуюче спрямування) на основі розробленого комплексу завдань й робіт. При цьому велике значення має також визначення ефективних методів, способів та ресурсів усіх видів, потрібних для виконання цих завдань та встановлення їх взаємозв'язку.

Звідси, стверджуючи про те, що планування є основною ланкою та організаційним початком всього процесу реалізації державної муніципальної правової політики (а планування в цій складній сфері буде стратегічним плануванням. – Авт.), можна стверджувати, що за допомогою феноменологією нормативності можна встановити відповідні вимоги до ефективності використання ресурсів, що мають та результатів конкретної діяльності щодо реалізації настанов профільної політики.

Формалізуючи положення, що наведені вище, треба зазначити, що в цьому контексті метою планування виступає *створення системи планових документів*, які визначають зміст (заходи), коло їх виконавців, темпоральні строки їх реалізації та певний порядок дій для забезпечення тривалого процесу формування і реалізації державної муніципальної правової політики. Враховуючи той об'єктивний факт, що неможливо одночасно окреслити потрібні заходи для вирішення проблем становлення профільної політики держави в майбутньому і точно передбачити всі параметри її прояву та розвитку, наведені планові документи можуть бути доповненими та зміненими в необхідній частині. Тобто, йдеться про генералізацію необхідних ідеологічно-концептуальних, методологічно-технологічних, управлінсько-нормативних та матеріально-фінансових заходів, що скеровані на муніципальне реформування соціуму і держави. Отже, такий підхід суперечить організаційній плутанині та хаосу, має не якісь рандомний (випадковий), а системний характер, забезпечений необхідними ресурсними можливостями та апріорі перспективним організаційно-нормативним супроводженням. Наведений підхід створює появу тенденцій стабільності, передбаченості, атмосферу колаборації та інтерсуб'єктивності.

Розглядаючи доцільність планування та розроблення його організаційно-нормативних блоків, треба навести позицію професора менеджменту Макгілльського університету в Монреалі (Канада) Г. Мінцберг, автора роботи «Зліт і падіння стратегічного планування» (1994 р.), який стверджує, що «Планування ніколи не було «єдиним і найкращим способом». Проте у вигляді стратегічного програмування інколи воно може бути корисним. Воно дійсно відіграє важливу роль в організаціях, так само, як плани й планувальники, якщо потрапляють у доречний контекст. Забагато планування спроможне призвести до хаосу, але туди ж веде й замала кількість (причому цей шлях коротший)»¹.

Вважаємо, що саме в контексті наведених ознак стратегічного планування державної муніципальної правової політики актуалізуються питання відносно необхідності формування «блокових» складових частин такої політики в Україні, що знаходиться в процесі визначення, не дивлячись на об'єктивацію такої необхідності в процесі муніципального реформування вже розпочатого в державі. Такий стан справ виникає завдяки відсутності чіткої та однозначної позиції держави щодо загальної необхідності наявності самої такої політики, враховуючи варіабельність

¹ Мінцберг, Г. (2008). *Зліт і падіння стратегічного планування*. Київ: Вид-во Олексія Капусти, 37.

централістських тенденцій у відношенні політичної еліти, а звідси й державних інституцій до самого інституту локальної демократії.

Разом з тим, необхідно апіорі розробити відповідні методологічні підходи щодо формування наведених організаційно-нормативних блоків державної муніципальної правової політики, що можуть бути застосовані при прийнятті рішення про формалізацію її теоретико-доктринальних настанов, що вже сформовані, та напрямів щодо організаційного і нормативного супроводження і забезпечення, що вже розроблені на прикладі багатьох авторських та нормативних документів, що торкаються муніципального реформування.

На наш погляд, для формування організаційно-нормативних блоків державної муніципальної правової політики, в контексті її оптимізації та належної реалізації можна запропонувати декілька методологічних підходів:

А) на основі предметно-об'єктного підходу до розуміння профільної державної муніципальної правової політики;

Б) на основі суб'єктного підходу до її розуміння та реалізації;

В) з переважним врахуванням основоположних підходів до функцій МСВ, що трансформовані в повноваження відповідних ОМСВ;

Г) базуванням необхідних блоків на визнанні ТГ первинним суб'єктом МСВ, навколо завдань забезпечення стабільного існування і функціонування якого обертається вся діяльність органів публічної влади, включаючи ОМСВ;

Г') з переважною акцентуацією на забезпечення конституційних прав і свобод людини-жителя, що виступає первинно-цільовим і основоположно-бенефіціарним елементом суб'єктом держави, соціуму, ТГ як локального соціуму;

Д) виходячи з розуміння необхідності забезпечення реалізації ОМСВ власними публічно-владними повноваженнями з метою реалізації інтересів ТГ;

Е) виходячи з об'єктивної необхідності становлення системи взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто відносин між публічною державною владою та публічною самоврядною (муніципальною) владою з метою акумуляції їх зусиль щодо муніципалізації суспільного та державного життя.

На нашу думку, надання пріоритету будь-якому підходу з наведених, може привести до виникнення конфліктогенних ситуацій, в основі яких будуть лежати колізії між суб'єктами системи МСВ, їх інтересами і компетенційними повноваженнями, а також до детермінування можливих компетенційних суперечок між ОМСВ різних рівнів, що будуть виникати в контексті формування їх реальної спроможності до здійснення МСВ та необхідного для вирішення наведених задач ресурсного забезпечення. Отже, вихід бачиться у застосуванні системно-комплексного підходу, що буде враховувати потреби всіх наведених методологічних підходів, і при необхідній їх збалансованості у паритетному розумінні, – дасть змогу забезпечити становлення і розвиток форм і методів локальної демократії, належний об'єм компетенційних повноважень ОМСВ, що будуть адекватно відображати потреби в реалізації інтересів всіх суб'єктів системи МСВ, але найперше – колективних інтересів ТГ як єдиного природного соціального субстрата, що забезпечує здійснення людиною свого життєвого циклу.

Отже, спираючись на наведені методологічні настанови, вважаємо за потрібне запропонувати основоположні організаційно-нормативні блоки, що можуть увійти до державної муніципальної правової політики в процесі її формалізації та легалізації. До таких блоків можуть увійти наступні:

1. Загальні та засадничі основи становлення та розвитку інституту локальної демократії в Україні у вигляді МСВ.

2. Основоположні засадничі положення (принципи) МСВ, що виступають міжнародними правовими стандартами становлення та розвитку в державі інституту локальної демократії, бо сприйняті її правовою системою як міжнародно-правові зобов'язання держави та трансформовані у норми національного конституційного законодавства.

3. Формування нормативно-правового простору МСВ (здійснення консолідації та кодифікації норм права про МСВ).

4. Розвиток ТГ як первинного суб'єкта МСВ та становлення її реальної правосуб'єктності, що заснована на формуванні її спроможності до участі в МСВ.

5. Розвиток системи МСВ в контексті становлення системи суб'єктів публічної самоврядної (муніципальної) влади з формуванням їх правового статусу в системі національного муніципального права;

6. Формування оптимальної системи органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) через використання механізмів безпосередньої та опосередкованої виборної демократії;

7. Формування належної та достатньої власної компетенційної бази ОМСВ, що заснована на реальному та багатоплановому ресурсному забезпеченні (організаційному, матеріальному, фінансовому, нормативному, технологічному тощо), що дозволить ОМСВ ефективно і належним чином вирішувати питання місцевого значення;

8. Застосування механізмів безпосередньої демократії, а також втілення новітніх демократичних процедур, що передбачені відповідними формами партисипаторної (демократія участі), деліберативної (розвиток форм дорадчої комунікації в локальному соціумі), агоністичної (формування за допомогою ОМСВ ширшого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в його ідентифікації з демократичними цінностями), агрегативної (передбачає органічне поєднання вирішення ОМСВ не тільки колективних інтересів, тобто інтересів всієї ТГ, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом такої ТГ) демократії¹;

9. Виконання державою міжнародно-правових зобов'язань, узятих в рамках підписаних нею міжнародних міждержавних договорів універсального та регіонального рівнів в сфері прав людини і МСВ;

10. Виконання відповідних заходів муніципального реформування щодо: а) підвищення ролі ОМСВ в формуванні громадянського суспільства;

б) формування мотивації людини-члена ТГ до участі в МСВ.

в) формування муніципальної свідомості та муніципальної психології у членів ТГ.

г) формування оптимальної системи виконавчих органів МСВ на рівні ТГ та на асоційованому рівні МСВ.

г) розробка і формування принципів взаємовідносин між ОМСВ та органами, що виступають як агенти публічної державної влади на місцях.

Висновки. В умовах розбудови соціально-політичних та економічних засад Української держави, особливо в контексті проведення і реалізації настанов конституційної реформи в державі, органічною частиною якої виступає адміністративно-правова та муніципально-правова реформа, – розробка та існування державної муніципальної правової політики не має альтернативи і виступає одним з найважливіших напрямків діяльності держави.

Ідентифікуючи державну муніципальну правову політику, яку можна визначити як самостійний та відносно автономний напрям державної правової політики, можливо оцінити її як багатоплановий, різнорівневий, системний, комплексний феномен, що в своїй єдності сполучає концептуально-ідеологічні, онтологічно-аксіологічні, організаційно-управлінські, нормативні, технологічно-функціональні, ресурсо-видові, конотаційні, наративні та інші параметри оцінки держави об'єктивізації необхідності муніципалізації суспільного і державного життя.

Важливим фактором формування чіткої, ясної та прозорої державної муніципальної правової політики виступає її формалізація через *створення системи планових документів та формування організаційно-нормативних блоків*.

Запропоновані організаційно-нормативні блоки державної муніципальної правової політики сформовано, виходячи з її оптимізації та належної реалізації та з урахуванням відповідних методологічних підходів.

References:

1. Popovich, V. V. (2014). *Kontseptualni zasady derzhavnoyi munitsypalnoyi polityky v Ukrayini u konteksti yevropeyskoyi intehtatsiyi* [Conceptual bases of the state municipal policy in Ukraine in the context of European integration]: *dysertatsiya na zdobuttya naukovooho stupenya kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnya* [the dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of sciences in public administration]. Ivano-Frankivsk: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. [in Ukrainian].
2. Wikipedia (2021). *Planuvannya* [Planning] <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Планування>> (2021, August, 31). [in Ukrainian].
3. Karlof, B. (2011). *Delovaya strategiya: kontseptsiya, soderzhaniye, simvoly* [Business strategy: concept, content, symbols]. Moscow: Economy. [in Russian].

¹ Баймуратов, М. (2018). Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник АПСВТ*, 1, 43.

4. Edows, M., Stanford, R. (1997). *Metody prinyatiya resheniy* [Decision making methods]. Moscow: UNITY. [in Russian].
5. Litvak, B. G. (1998). *Upravlencheskiye resheniya* [Management decisions]. Moscow: Tandem; Ekmos. [in Russian].
6. Mintzberg, G. (2008). *Zlit i padinnya stratehichnoho planuvannya* [The rise and fall of strategic planning]. Kyiv: Oleksiy Kapusta Publishing House. [in Ukrainian].
7. Baimuratov, M. (2018). Munitsypalna vlada v systemi publichnoyi vlady v Ukrayini v umovakh munitsypalnoyi reformy [Municipal power in the system of public power in Ukraine in the context of municipal reform]. *Visnyk APSVT* [Bulletin of APSVT], 1, 41-44. [in Ukrainian].